BRASIL E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS:UMA ABORDAGEM SOBRE O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL CENTRADO NA POLARIDADE BRASILEIRA

Autores e Filiação institucional[1]: André Luiz Nissola[2], Bruno Almeida[3], Emili Willrich[4], Guilherme Mattos[5], Júlia Loose[6], Lisiane Locatelli[7], Lucas Jota[8].

RESUMO:

Diante do atual processo de redirecionamento da Política Externa Brasileira, iniciado no Governo Roussef (2011-2016) e acentuado no Governo Temer (2016-), exposto especialmente na ausência de recente candidatura por parte do país a um assento rotativo no Conselho de Segurança - e que levará o Brasil a permanecer mais de vinte anos sem ocupar o cargo no órgão mais importante das Nações Unidas -, é de fundamental relevância o debate acerca das possíveis consequências de tal mudança unilateral de comportamento para as dinâmicas regionais e internacionais de segurança. Assim sendo, o presente trabalho busca, partindo da Teoria do Complexo Regional de Segurança e de breve análise histórica das participações brasileiras no referido órgão, primeiramente sustentar a reviravolta no comportamento da diplomacia brasileira e, em seguida, sob abordagem crítica, salientar os resultados de tal movimento para o projeto histórico de liderança regional do país. O Brasil, com isso, sinalizaria um grave retrocesso em sua projeção internacional ao abrir mão da representatividade regional e de ações mas assertivas com vistas à reforma do Conselho, reforçando a falta de coerência em seu papel centralizador na segurança regional e trazendo incertezas e instabilidades ao Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Conselho de Segurança, Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

---

[1] Todos os autores mencionados participam do Grupo de Estudos em Segurança e Defesa da Universidade Federal de Santa Catarina (GESED UFSC).

[2] Graduando do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

[3] Graduando do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

[4] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC) – Bolsista da CAPES.

[5] Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC) – Bolsista da CAPES.

[6] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI/UFSC) – Bolsista da CAPES.

[7] Graduanda do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

[8] Graduando do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

INTRODUÇÃO

Com o recente acontecimento da não candidatura brasileira para membro rotativo do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e a provável consequência de não participação no referido órgão por pelo menos os próximos vinte anos, a política externa brasileira começa a perder a direção estabelecida nas últimas décadas, focada no papel articulador da integração latino americana e de protagonismo regional. Sendo assim, o presente artigo realiza uma breve abordagem histórica, pesquisa de dados e interpretações de outros artigos para tentar sintetizar uma avaliação embasada e traçar uma possível direção para o futuro da política externa brasileira.

Desta forma, o artigo se apresenta como uma tentativa de entendimento da importância do cargo para o Brasil, o seu significado para a política externa brasileira, para o arranjo dos países latinoamericanos e, principalmente, para a coordenação dos Estados que compõem o Complexo Regional de Segurança que o Brasil protagoniza. Tendo como claro objetivo a interpretação do apanhado histórico do país na cadeira rotativa, seu papel desempenhado como integrador regional, explicação da peculiaridade latinoamericana e tentativa de síntese de um traçado possível para o futuro do país no âmbito das relações exteriores.

Utilizando-se de fundamentos de Barry Buzan e Ole Weaver (2003) e tomando o artigo de Alexandre Fuccille e Lucas Rezende (2013) para análise da participação brasileira como um articulador e potência regional, o artigo se presta em sua primeira seção a entender os Complexos Regionais de Segurança (CRS) e sua articulação na América do Sul, inicialmente apresentando as definições de Buzan e Weaver (2003) e analisando, em seguida, uma crítica aos conceitos por meio de Fuccille e Rezende (2013), trazendo a percepção para a complexidade e singularidade do complexo latino-americano. Na segunda seção tem-se como foco a formação do Conselho de Segurança a partir da Carta de São Francisco e um breve balanço histórico de suas reformas que alteraram o número de membros rotativos.

Ao encaminhar-se para o terceiro ponto. a pesquisa foca em dados estatísticos extraídos da própria Organização das Nações Unidas que possibilitam ver o papel desempenhado pelo Brasil quando em posse do assento e sua periodicidade, além de uma comparação com todos os países latinoamericanos e o Japão - que até pouco tempo teria o mesmo número de posses em uma cadeira não-permanente na ONU, fato este que há pouco mudou. Ao passo da quarta seção, a peculiaridade do CRS Sul-americano e o papel protagonista brasileiro na articulação deste entra em pauta utilizando o documento de Política Nacional de Defesa (2005 e 2012), o artigo de Fuccille e Rezende (2013), bem como a contribuição de Teixeira Júnior (2016), possibilitando, enfim, uma conclusão que tenta explorar as consequências mais prováveis que surgirão por conta do exagerado período que o país não poderá ser eleito como membro rotativo do CS, inseridas em uma dinâmica de compreensão dos rumos e direcionamentos futuramente tomados pela política externa brasileira.

1. OS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E SUA APLICABILIDADE NA AMÉRICA DO SUL

1.1. Complexos Regionais de Segurança

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança foi desenvolvida por Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap de Wilde no livro publicado em 1998 intitulado *Security: A new framework for analysis* e posteriormente aprofundada - por meio da aplicação das definições interpretativas feitas anteriormente em diferentes regiões do mundo - no trabalho também de Buzan e Weaver, de 2003, *Regions and Powers: the structure of International Security*. Em linhas gerais, os autores partem do pressuposto da autonomia das regiões para o entendimento dos problemas de segurança do Sistema Internacional contemporâneo.

Os autores apontam que desde a descolonização, o nível de segurança regional se tornou mais autônomo e mais proeminente na política internacional. A reformulação do padrão de relações de segurança internacional que havia na estrutura bipolar do período da Guerra Fria e o processo de globalização abriram espaço para a atuação de potências locais, o que tornou necessário o enfoque no nível de análise regional. As ameaças aos Estados chegam mais facilmente por distâncias curtas do que por longas e a interdependência da segurança é normalmente padronizada em um agrupamento, definido como complexo de segurança. (BUZAN, WEAVER, 2003, p.4)

Os complexos regionais de segurança (CRS) trazem uma formulação complexa da estrutura da segurança internacional, diferente das formulações simplistas de unipolaridade ou relação centro-periferia (BUZAN, WEAVER, 2003, p,40). Neste novo contexto, nas palavras dos autores, um CRS é formado por "um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independentes umas das outras" (BUZAN, WEAVER, 2003, p.44)[9].

A estrutura de um CRS se define por três tipos de relações: 1) a distribuição de poder entre os Estados da região (polaridade regional); 2) os padrões de amizade-inimizade entre os atores relevantes ao longo dos setores militares, político, societal, econômico e ambiental (polarização); 3) relações de poder com atores externos à região, especialmente as grandes potências e superpotências. Em termos de distribuição de poder, objetivo o qual este artigo se propõe a tratar, os CRS são categorizados em dois tipos: padrão ou centrado. (CEPIK, 2009, p, 7)[10].

No tipo padrão, a polaridade é definida pela presença de uma potência regional. No tipo centrado pode haver três tipos: 1) unipolares centrados em uma superpotência; 2) unipolares centrados em uma grande potência; 3) centrados em torno de um conjunto de instituições; e uma quarta opção, que corresponde aos unipolares centrados em uma potência regional. (BUZAN, WEAVER, 2003, p.62). Este último, segundo os autores, careceria, até então, de exemplo empírico, tornando dessa forma fundamental a análise apresentada a seguir sobre o CRS da América do Sul de forma a tentar qualificá-la enquanto complexo unipolar centrado em uma potência regional.

1.2. O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: reformulação do modelo

---

[9] Cabe ressaltar, em linhas gerais que a Teoria dos CRS apresenta elementos do construtivismo (padrões de comportamento e socialização do Estado) e elementos do Realismo Ofensivo (distribuição de poder regional).
[10] Para aprofundamento: *Table 1*: *Summary of types of security complex* (BUZAN, WEAVER, 2003, p.62).

A partir da utilização deste modelo conceitual, Buzan e Weaver, categorizam o CRS da América do Sul como elencado no tipo padrão, com a presença de dois sub-complexos: o Norte Andino e o Cone Sul. Dois são os fatores definidores do futuro deste complexo: a guerra às drogas na Colômbia e o futuro do Mercosul, respectivamente.

De acordo com Fuccille e Rezende (2013), ainda que a descrição do CRS da América do Sul proposta por Buzan e Weaver seja apropriada, é possível identificar limitações no que tange a essa categorização. Os autores sustentam como hipótese que o Brasil, a partir de um papel protagonista aquiescido pelos Estados Unidos da América (EUA) em nível global, ainda que vacilante, tem papel de centralizador dos dois sub-complexos. O que faz com que o CRS regional seja descrito como centrado, em que a potência unipolar não é uma potência global, mas sim regional, inaugurando assim um primeiro caso empírico deste tipo de CRS (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p.78).

Nesta perspectiva, o Brasil se constitui como uma potência unipolar que consegue dominar as dinâmicas da segurança da sua região. Essa posição do país é dada por duas razões, nas palavras dos autores:

> (1) tendo sua posição relativamente diminuída na agenda de prioridades dos EUA, a América do Sul fica mais livre para explorar a dinâmica regional de segurança. Sendo a penetração dos EUA menor, portanto, abre-se a possibilidade de novos atores exercerem um maior protagonismo. Esse protagonismo é, contudo, aquiescido, uma vez que o nível global continua a influenciar o CRS; (2) a partir dessa autonomia consentida, o Brasil passa a exercer um maior protagonismo no CRS, aproximando as agendas de segurança ainda mais dos dois sub-complexos. (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p. 85).

O fator que qualifica o Brasil na condição de ator central do CRS é o exercício de sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional, sendo feito por meio da Unasul (em específico a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano - CDS) e na entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno. Entretanto, ainda que centrado, esse CRS não é estável. E isso se dá pela atuação “vacilante” do país na sua condição de centro. (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p.86).

A instituição do Conselho de Defesa da Unasul representa o fator empírico para a reformulação do CRS da América do Sul no modelo centrado. As conformações do arranjo constitucional de formulação do CDS, sob a perspectiva brasileira, foram fundamentais não apenas ao “florescimento pleno de suas potencialidades, mas igualmente para mostrar ao mundo seu desempenho como fiador de uma importante estabilidade regional” (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p.88).

Ainda que os desafios para a eficácia do Conselho de Defesa sejam grandes, esse mecanismo representa a tentativa de prospecção do Brasil como potência no âmbito regional. Além deste exemplo, cabe mencionar o fato da busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, o qual será tratado ao longo do artigo[11].

[11] Outro exemplo empírico é o comando do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), iniciado em 2004.

Em face deste cenário, para Cepik (2005), mesmo que não seja possível aceitar a tese sobre os dois sub-complexos de segurança claramente distintos na América do Sul, sugerida pela categorização de Buzan e Weaver, as dificuldades persistentes na capacidade dos países sul-americanos coordenarem posicionamentos internacionais na área de segurança têm implicações para uma análise das possíveis direções da mudança (CEPIK, 2005, p, 7).

Conclui-se que ainda que constituam princípios importantes, esses não são suficientes para formar uma comunidade de segurança. Para a consolidação da estabilidade do CRS centrado da América Latina, é preciso que se avance nos processos de integração e que as assimetrias dos países da região sejam superadas, tendo a aposta na integração regional como um fim comum.

Para Fuccille e Rezende (2013), "a unipolaridade do Brasil na América do Sul indica um CRS centrado, quer o país assuma ou não a posição de fiador disso". Voltando à análise teórica de Buzan e Weaver, "um CRS centrado tenderá a ser mais estável se o centro estabelece um tipo de hegemonia aberto ou penetrado, em que os Estados dominados têm acesso ao processo político do 'centro imperial'" (BUZAN, WEAVER, 2003, p.64). Ou seja, a estabilidade do CRS depende da disposição do centro em assumir essa posição de responsabilidade. Cabe verificar se, de fato, o Brasil está disposto a proceder de tal forma.

2. O CONSELHO DE SEGURANÇA

Para entender a atuação brasileira como protagonista do processo de integração regional e como fiador, ou não, deste movimento, faz-se necessária, sob a abordagem proposta por este trabalho relacionada diretamente ao engajamento do país na participação do Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU), uma breve apresentação deste órgão.

A Carta das Nações Unidas, de 1945, estabelece seis principais órgãos para a ONU, dentre eles o Conselho de Segurança que, dentro do arcabouço institucional da organização internacional supramencionada, tem a primazia sobre questões relacionadas à manutenção da paz e da segurança internacional (UNITED NATIONS, 1945). Diante disso, merece ressalva a importância do CS enquanto instrumento na consecução dos quatro principais objetivos da ONU: i) manter a paz e a segurança internacional; ii) desenvolver relações amigáveis entre as nações; iii) cooperar na resolução de problemas internacionais e na promoção do respeito aos Direitos Humanos; iv) e ser o centro para harmonização das ações das nações (UNITED NATIONS, 1945).

Para tanto, dez funções/poderes fundamentais direcionam o comportamento deste órgão: i) manter a paz e a segurança internacional em acordo com os princípios e objetivos das Nações Unidas; ii) investigar qualquer disputa ou situação que possa levar à fricção internacional; iii) recomendar métodos para ajustar tais disputas ou os termos do seu assentamento; iv) formular planos para o estabelecimento de um sistema para regular armamentos; v) determinar a existência de uma ameaça à paz ou ato de agressão e recomendar qual ação deve ser tomada; vi) invocar membros a aplicarem sanções econômicas e outras medidas não envolvendo o uso da força para prevenir ou parar uma agressão; vii) tomar ações militares contra um agressor; viii) recomendar a admissão de novos membros; ix) exercer as funções tutelares das Nações Unidas em "áreas estratégicas"; x) recomendar à Assembleia

Geral (AG) a indicação do Secretário Geral e, junto com a Assembleia, eleger os juízes da Corte Internacional de Justiça (CIJ) (UNSC, 2017). As decisões deliberadas pelo Conselho, as únicas de caráter compulsório dentro do âmbito da ONU, devem ser cumpridas e implementadas por todos os Estados membros da Organização sob os auspícios da Carta de 1945. Apresentadas na forma de "resoluções", representam o poder determinante e definitivo do Conselho de Segurança frente aos outros órgãos que, com competências limitadas, restringem-se à formulação de recomendações e conselhos de caráter não-obrigatório (UNSC, 2017).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é composto por quinze países membros, sendo cinco deles permanentes – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – e dez rotativos, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos - cinco novos membros a cada ano -, em concordância com o critério de distribuição geográfica para assentos não-permanentes: cinco vagas para África e Ásia; uma para a Europa Oriental; duas para países latino-americanos e caribenhos; e duas para a Europa Ocidental e outros países (UNITED NATIONS, 2017).

Tal estrutura resulta da única reforma pela qual o órgão já passou desde a sua concepção em 1945: um acordo entre países latino-americanos, asiáticos e africanos permitiu a inclusão do tema "*Question of Equitable Representation on the Security Council and the Economic and Social Council*" na agenda da AG da ONU em 1963, que resultaria na subsequente aprovação, pelo referido órgão, de uma proposta de reforma, encaminhada ao CS neste mesmo ano por meio da Resolução 1991 (XVIII) da AG, pela qual o CS seria expandido de modo que passasse a contar com dez membros não-permanentes - e não apenas seis, como era até então. Tal proposta, formulada no âmbito da AG, foi ratificada em 1965 pelo CS – e consequentemente aprovada como emenda à Carta da ONU - diante do reconhecimento, especialmente por parte dos membros permanentes, do "alto custo político de impedir a entrada em vigor de uma emenda que havia sido aprovada pela maioria dos Estados Membros das Nações Unidas e que se destinava a aumentar a legitimidade do Conselho" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2017).

Desde então, para que uma resolução não-procedimental seja aprovada, são necessários nove votos a favor, sem nenhum voto negativo de qualquer um dos membros permanentes. Como consequência, é digno apontar, qualquer um destes últimos detém na prática o poder de "veto" sobre as resoluções, ainda que o termo nunca tenha sido mencionado na Carta da ONU (KAFALA, 2003 *apud* ZUCCHINALI, TAVARES e SCALCO, 2015).

Esta mesma Carta, em seu Capítulo VII – sobre ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão -, também atribui ao Conselho de Segurança o monopólio sobre a autorização do uso da força. Por conseguinte, além de versar sobre questões relacionadas à "legítima defesa", outorga ao Conselho a competência de estabelecer medidas, inclusive coercitivas, destinadas à manutenção e à restauração da paz (UZIEL, 2014). As decisões inspiradas no que é estabelecido neste capítulo manifestam, portanto, o caráter impositivo da autoridade do Conselho de Segurança visto que dispensam o consentimento das partes envolvidas (UNSC, 2017).

3. PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Historicamente, o Brasil defende nova e mais profunda reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este órgão, como visto, sofreu alterações meramente superficiais ao longo dos seus anos de existência sem, no entanto, alterar a posição dos membros permanentes (P5) apesar da demanda intensa de outros Estados por uma reforma na constituição das cadeiras permanentes. A representação de outros países no Conselho fica, dessa forma, à mercê das dinâmicas de rotatividade, enquanto as grandes potências defendem seus interesses em todas as situações discutidas, ininterruptamente. Ademais, as outras potências ficam limitadas às regras de representação por continente, o que pode gerar diversas discussões sobre legitimidade de representação de um país sobre os interesses de outros. Logo, a representatividade regional é um fator a ser analisado quando se trata dos membros rotativos no Conselho.

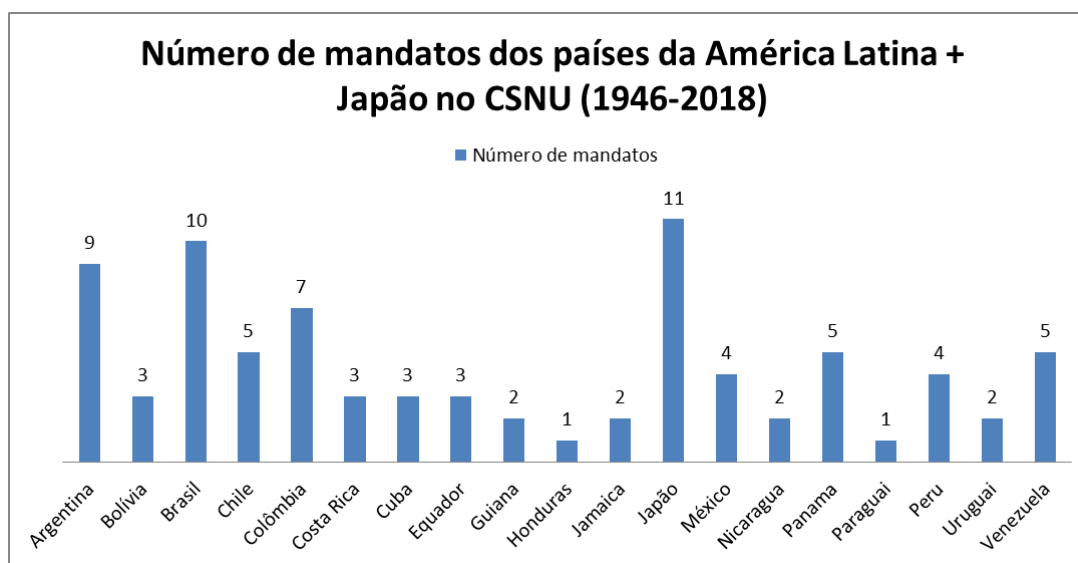
O Brasil participou ativamente do CS desde sua criação. Desde o estabelecimento da ONU, o Brasil teve dez mandatos como membro rotativo no conselho, o que permitiu o seu acesso à discussão de diversas questões internacionais importantes, em alguns casos defendendo com sucesso suas demandas. A *Tabela 01,* abaixo, apresenta os mandatos do Brasil no CS, desde o seu primeiro, em 1946, até o mais recente, em 2010.

Tabela 1 Biênios de mandatos do Brasil como membro rotativo do Conselho de Segurança

Mandato	Biênio
1º	1946-47
2º	1951-52
3º	1954-55
4º	1962-63
5º	1967-68
6º	1988-89
7º	1993-94
8º	1998-99
9º	2004-05
10º	2010-11

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do MRE do Brasil (MRE, 2017).

Essa tabela revela informações importantes sobre a participação brasileira no principal órgão das Nações Unidas. Primeiramente, deve-se atentar para o número de vezes que o Brasil foi escolhido para representar a América Latina no CS. Com o elevado número de dez mandatos é possível constatar a legitimidade representativa que o país tem no órgão. Isso fica ainda mais claro quando se observa esse número em relação ao total de participações de outros membros da ONU, especialmente da América Latina - região a qual o Brasil pertence. O *Gráfico 1,* a seguir, expõe a disparidade entre o número de mandatos do Brasil e o de outros países da região. O único membro próximo ao Brasil é a Argentina.

Gráfico 1 - Número de mandatos dos países da América Latina + Japão no CS (1946-2018)

FONTE: Elaboração própria a partir de dados da ONU (UNITED NATIONS, 2017).

Importante aqui ressaltar a decisão de adicionar o Japão ao gráfico, possibilitando assim também a comparação entre dois membros que juntos demandam, há décadas, a reforma do CS. Diante disso, nota-se que o Japão ultrapassa o Brasil em número de mandatos no biênio 2016-2017, período este em que o Brasil se ausenta, de forma unilateral, do processo de candidatura para membro rotativo no CS e que, segundo alguns autores, fará com que o país latinoamericano permaneça fora do processo pelo menos até 2033 (IANDOLI, 2017). Tal escolha é prejudicial ao papel que o Brasil vinha construindo e exercendo dentro do órgão, o que fica claro tendo em vista que o único período anterior com tamanha ausência de participação por parte do Brasil remete às décadas do regime militar.

Como pode se observar na *Tabela 1*, existe uma variação pequena de tempo entre os mandatos concedidos ao Brasil no Conselho. A maior variação de tempo encontra-se, justamente, no período do regime militar, quando o país ficou vinte anos sem ser eleito membro rotativo do CS como consequência também de não candidatura por decisão unilateral. A *Tabela 02,* a seguir, mostra as variações e também a média da variação de período entre os mandatos.

Tabela 2 Variação de tempo entre os mandatos brasileiros no CSNU

Díades de mandatos	Variação de tempo (nº anos)
1º-2º	4
2º-3º	2
3º-4º	7
4º-5º	4
5º-6º	20
6º-7º	4

7º-8º	4
8º-9º	5
9º-10º	5
Média	6
Média excluindo o regime militar	4

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do MRE do Brasil (MRE, 2017).

Considerando que os membros rotativos do CS são eleitos na Assembleia Geral da ONU, com votos igualitários entre todos os membros, e que o número de mandatos do Brasil até o momento é o maior da região, os dados revelam uma preferência representativa depositada no Estado brasileiro. A média de variação de tempo entre dois mandatos no caso do Brasil seria de seis anos, o que diminui ainda mais se excluído o período da ditadura militar: seriam apenas 4 anos em média de variação de tempo entre mandatos. Essa hipótese fica mais bem embasada se observada comparativamente. No caso argentino, segundo país com mais mandatos no CSNU da América Latina, essa média seria de 7 anos entre mandatos, o que reafirma a hipótese da legitimidade representativa do Brasil construída no CS.

Os dados ainda revelam uma preocupação do Brasil com sua atuação internacional e com sua posição relativa no sistema desde o início do Sistema ONU. O final do regime militar marca o início das demandas do Brasil por um assento permanente no Conselho e da militância por uma maior representatividade internacional dos países emergentes (ZIEMATH, 2016). No entanto, os dados mostram que essa preocupação já era expressa desde antes deste período, pela ativa participação do Brasil no principal órgão das Nações Unidas. Isso pois mesmo antes do regime militar o Brasil já contabilizava um total de quatro mandatos no Conselho, nos quais já defendia seus princípios clássicos de política externa (ZIEMATH, 2016).

Além disso, é digno observar também se esse fator mandato-variação de tempo teve, ou não, alteração entre os períodos anterior e posterior ao regime militar, uma vez que isso demonstraria a existência de diferença entre os períodos apresentados. No entanto, o que se tem é que a média de variação entre os mandatos anteriores ao regime militar e os posteriores a ele não sofre uma alteração significativa. A média varia apenas decenalmente: o período anterior é de 4,25 anos e do período posterior ao regime militar é de 4,5, ou seja, teve um aumento na variação de anos entre os mandatos. Isso aponta tanto uma perda de legitimidade regional entre os dois períodos, quanto um aumento da participação de outros países latino-americanos no CS.

Por fim, os dados apontam a expansão de países latino-americanos no CS e a continuidade da proeminência brasileira nesse órgão. Além disso, os dados ressaltam a importância que a participação no CS tem para a legitimidade representativa do Brasil como potência regional. Isso pois a organização dos dados trouxe à luz uma tendência à eleger o Brasil como membro do CS, ou seja, uma tendência autoproclamada pelos outros Estados a se ter o Brasil como melhor representante regional para a América Latina.

4. UNIPOLARIDADE CENTRADA BRASILEIRA NO COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL E A ATUAÇÃO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.

Ao longo da primeira década do século XXI países considerados emergentes no sistema internacional - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) - observaram que sua inserção internacional em uma ordem multipolar em construção se daria, principalmente, via atuação regional. Os seus entornos estratégicos seriam assim os palcos prioritários da ação geopolítica.

O processo de influência regional atinge não apenas questões econômicas e sociais, mas também a reorganização das dinâmicas de segurança e defesa, a qual ocorreria em bases regionais (TEIXEIRA JÚNIOR, 2016): os Complexos Regionais de Segurança (CRS) descritos por Buzan e Weaver (2003). Observado no contexto dos CRS, a América do Sul tornou-se o entorno estratégico brasileiro, particularmente no governo Lula (2003-2010), o qual visava uma participação ativa no cenário.

O entorno estratégico brasileiro faz-se tão imponente - segundo Teixeira Júnior (2016) - que aparece pela primeira vez em um documento de defesa nacional. A Política Nacional de Nacional (PND) de 2005 estabelece que,

> 3.1.O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e inclui a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África. (...) 3.3. Entre os processos que contribuem para reproduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina das Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre países Amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica;(...) (BRASIL, 2005).

No ano de 2012 a PND foi atualizada, entretanto poucas mudanças nos parágrafos podem ser observadas, visto que a América do Sul continua sendo o foco da política brasileira. O que se transformou foram os processos pelos quais se reduz a possibilidade do conflito, destacando-se,

> 4.3.Entre os fatores que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), facilitada pelos laços étnicos e culturais; o desenvolvimento de organismos regionais; a integração das bases industriais de defesa; a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul e o diálogo continuado nas mesas de interação inter-regionais, como a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas). A ampliação, a modernização (BRASIL, 2012).

A diplomacia em defesa brasileira[12] - exemplificada pelas duas PNDs - se consolida então no entorno estratégico regional da América do Sul através de mecanismos multilaterais institucionalizados, como a Unasul e, principalmente, o seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Estes seriam incentivados pelo governo brasileiro, pois manteriam o status quo da região de forma pacífica e consensual dos demais Estados, de modo a garantir a preponderância brasileira no subcontinente (ALMEIDA SILVA, 2014).

A supremacia do Brasil na América do Sul se dá pela assimetria que este possui com relação aos demais países da região, podendo "categorizá-lo como hegemonia regional, nos termos de Mearsheimer (2001), ou de potência unipolar sul-americana, segundo conceito de Wohlforht (1999)" (REZENDE, 2014, p. 421). Segundo Rezende (2014), a classificação do Brasil como ator unipolar do subcontinente implica no efeito *bandwagon*[13] de demais atores à promoção de cooperação como via de comportamento, visto que estes não teriam alternativa devido a preponderância de recursos brasileiros.

Destarte, o CRS da América do Sul é um modelo centrado, posto que o centro não é uma potência global, mas sim uma potência unipolar regional (FUCCILLE, REZENDE, 2013)[14]. O Brasil teria, portanto, ao mesmo tempo, um papel hegemônico na região por causa de sua supremacia em recursos, e um papel estabilizador, unificando os dois sub-complexos sul-americanos - o Cone Sul e o Norte Andino - através de sua diplomacia em defesa supracitada, qualificando-se assim como "um agente promotor de agendas e instituições cooperativas na área de defesa da região" (REZENDE, 2014, p. 421).

Embora o papel da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano ainda seja considerado por Fuccille e Rezende (2013) como vacilante na promoção da estabilidade regional dos dois sub-complexos, as instituições são plataformas para a inserção internacional do país como potência regional e emergente global - conforme analisado na primeira seção. A busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU também é uma das formas encontradas pelo Brasil de se projetar internacionalmente e legitimar seu papel de potência regional.

Conforme analisado na segunda seção, o papel do CS da ONU tem como principal característica a harmonização de ações entre as nações, desenvolvendo relações amigáveis entre elas, de modo a manter os princípios ordenadores da Carta de São Francisco (1945) e estipular ações e resoluções com intenção de estabelecer a paz e segurança internacional. O Brasil, ao longo da história da organização tem buscado participar de forma ativa das dinâmicas do CS, seja de modo a questionar sua estrutura ao sugerir a reforma do órgão objetivando conseguir um assento permanente em que representaria a América Latina, ou por meio da participação como membro rotativo, também simbolizando a região.

A presença do Brasil na cadeira não permanente do CS - analisada na terceira seção -

---

[12] Diplomacia em Defesa significa um "conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, constituídas no tempo e no espaço para a administração das relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades que atuam na política mundial" (ALMEIDA SILVA, 2014, p.380)

[13] Conceito criado por Waltz na obra *Theory of International Politics (1979),* o qual afirma que devido um Estado potência ter ganho o jogo político internacional, os demais Estados não teriam outra opção se não seguir o comportamento e ideias do Estado vencedor.

[14] Diferentemente do que sugerem Buzan e Weaver (2003), os quais caracterizam o CRS sul-americano como padrão, ou seja, não havendo presença de uma potência global, e os padrões de amizade caracterizados como conflituosos, regimes de segurança ou comunidades de segurança (FUCCILLE, REZENDE, 2013).

afirma a representatividade regional do país. Utilizando do marco teórico proposto, o Brasil afirma também a sua legitimidade como polaridade centrada de um CRS - considerando as atribuições que um membro do CS comporta.

As dez eleições pela Assembleia Geral para membro rotativo apresentadas pela *Tabela 1*, somadas à média de quatro anos de variação temporal entre um mandato e outro - reveladas na *Tabela 2* -, confirmam a confiança dos demais membros da ONU para com a condução de ações brasileiras no órgão a fim de representar a região latinoamericana. O *Gráfico 1* apresenta a disparidade do Brasil em relação aos demais países da região em número de mandatos, também afirmando sua representatividade no entorno estratégico, sendo este mais um dos indícios para a sustentação da ideia de polaridade centrada no CRS da América do Sul, proposto por Fuccille e Rezende (2013).

Após o regime militar, os anseios brasileiros de se inserir internacionalmente como uma potência regional emergente aumentaram gradativamente, atingindo o seu ápice no governo Lula (TEIXEIRA JÚNIOR, 2016). Desde o fim do período ditatorial, o país - conforme analisado na terceira seção - reduziu o tempo entre um mandato e outro no CS e ganhou mais legitimidade perante a região para sua participação no órgão. O governo Lula, por sua vez, demonstrou uma política externa proativa de projeção internacional do país e de atuação no seu entorno estratégico, principalmente no que concerne a participação do Brasil no CS, trazendo a questão da reforma do CS novamente à pauta da organização.

Reformar o Conselho de Segurança, segundo Antônio Carlos Lessa (*apud* IANDOLLI, 2016), é fortalecer o *soft power*[15], tática comumente utilizada pelo Brasil. Isso fortalece a busca por um sistema multipolar, no qual potências emergentes possuam responsabilidade em questões que anteriormente eram debatidas exclusivamente pelos países desenvolvidos, principalmente nas suas regiões de influência.

Durante o governo Lula (2003-2010), o país se preocupou frequentemente com questões que diziam respeito não só à segurança regional da América Latina, mas também à segurança de outras regiões e global. A mudança nesse comportamento político vem ocorrendo desde o governo Dilma Rousseff (2011-2016), que pouco preocupou-se em manter sua posição no Conselho (MELLO, 2017). O atual presidente Michel Temer, por sua vez, demonstrou, em alguns de seus discursos, o já conhecido comprometimento brasileiro com a reforma do Conselho de Segurança - as declarações vieram, no entanto, sem ações práticas e, principalmente, sem planejamento.

A ausência do Brasil por um período tão longo (o último período em que o país participou foi em 2010-11), somado com a ausência de recente candidatura a um assento rotativo, desconsiderando a possibilidade de negociação com países da região para uma possível substituição, levará o Brasil a permanecer mais de 20 anos sem ocupar o cargo[16] no órgão mais importante das Nações Unidas. Isso, segundo Mello (2017), pode significar uma grande virada nos objetivos da política externa brasileira. Iandolli (2017) também sinaliza que há certa confusão nos interesses externos brasileiros, além de falta de prioridades bem definidas. Essa falta de um plano de ação no que tange à participação do país no órgão de maior força das Nações Unidas recai diretamente sob o governo Rousseff e também sob o governo Temer, que negligenciaram a posição que o Brasil poderia exercer como membro rotativo do

[15] De acordo com Joseph Nye (2011) na obra *The Future of Power*, o *soft power* é a habilidade que um ator político tem de influenciar, de maneira indireta, o comportamento de outro ator político.
[16] Há estimativa de que o Brasil possa fazer parte do CS somente em 2033 (IANDOLLI, 2017).

Conselho de Segurança.

A não adesão, seja por falta de planejamento ou por negligência ao uso *do soft power*, à uma instituição de tamanha influência, representa um encolhimento e uma marginalização brasileira no cenário internacional (SANT, 2017).

Além disso, as dinâmicas internas também pode ter corroborado para a situação - as relações entre política interna e política internacional são fundamentais para a composição das duas esferas. Segundo Bocca (2015), a crise política e econômica leva a um modelo cada vez fica mais dependente de outros países (desenvolvidos) e enfraquece a voz ativa brasileira em assuntos internacionais - o que é acentuado pela ausência do país no Conselho de Segurança.

Como visto anteriormente, a busca brasileira pela reforma do Conselho de Segurança e, consequentemente, por um assento permanente no órgão é fundamental enquanto meio de projeção internacional do país, considerando a centralidade do Brasil no CRS da América do Sul - quer tal papel de liderança seja assumido ou não pelo país (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p. 93). Dentro desta linha de raciocínio, e tendo em mente a não candidatura do Brasil para as próximas eleições de membros rotativos do CS, cabe o questionamento sobre os caminhos que estão sendo desenhados para a Política Externa Brasileira, em especial no atual governo.

De fato, Nunes e Rodriguez (2017), ao analisarem a “Nova Política Externa Brasileira”, afirmam que,

> A Política Externa Brasileira da dupla Temer-Serra tomou novos rumos, ainda que mantendo alguns pontos do governo de Dilma Rousseff. A priorização do Acordo de Associação Mercosul União Europeia, o isolamento diplomático da Venezuela e o baixo perfil nos fóruns multilaterais, aliado à busca de acordos bilaterais, foram a marca da Nova PEB. Assim, o binômio “retração política e pragmatismo econômico” parece refletir a orientação externa do novo governo brasileiro, em detrimento de um projeto de médio e longo prazo, voltado ao desenvolvimento, à inserção internacional autônoma do país e à elevação do Brasil à condição de grande potência (NUNES, RODRIGUEZ, 2017, p. 37).

Tem-se, assim, que as novas diretrizes brasileiras apontam para uma priorização das negociações bilaterais e para um primado dos aspectos econômicos e comerciais nos interesses externos. Em oposição, a participação do Brasil em fóruns multilaterais globais, como o CS, passa por uma inversão no governo corrente, sendo marcada, nas palavras de Nunes e Rodriguez (2017), por uma perceptível retração política, uma atuação *low profile* no âmbito extra regional.

Esta recente reorientação da Política Externa Brasileira corrobora, mais uma vez, o que Fuccille e Rezende (2013) denominam como “carência de coerência” do Brasil em seu papel natural de fiador da estabilidade regional. Portanto, em concordância com a premissa teórica de que a estabilidade de um CRS centrado, como o é aquele da América do Sul, está relacionada com a liderança manifesta de seu centro (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 58), fica evidente a relevância da resistência brasileira, vistos os recentes movimentos diplomáticos do país, em assumir esse papel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O peso do Brasil para a articulação política e econômica da América do Sul implica em significativos impactos e reverberações da política externa do país, tanto em âmbito regional quanto no plano multilateral global. A existência de um Complexo Regional de Segurança sul-americano, com dois sub-complexos regionais articulados pelo papel centralizador, ainda que relutante, do Brasil, justifica tal relevância, e abre espaço para questionamentos sobre a coerência e as consequências da atuação internacional do país.

Ao buscar consolidar e ampliar sua inserção política internacional, o Brasil se coloca como defensor da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e postula, ao lado do Japão, um assento permanente na organização. Estas demandas são reforçadas pela representatividade e legitimidade brasileiras perante os demais Estados sul-americanos, como visto anteriormente mediante análise das eleições destes Estados para as cadeiras rotativas do Conselho. Além disso, no plano regional, o Brasil reconhece a importância de seu entorno estratégico, estando prescrito na Política Nacional de Defesa o fortalecimento do processo de integração via Mercosul e Unasul, com visas a reduzir a possibilidade de conflitos na região . No entanto, a Política Externa Brasileira passa recentemente por uma aparente mudança de direcionamento e prioridades, decorrente tanto da complicada situação política interna quanto do diferente posicionamento político do atual governo, voltando-se para o plano econômico e bilateral, em detrimento das ambições multilaterais extra regionais.

A não candidatura brasileira à um assento rotativo no Conselho de Segurança, para os próximos 20 anos, marca esta mudança de direcionamento. O Brasil, assim, sinaliza um retrocesso em sua projeção internacional, abrindo mão da representatividade regional e de ações mais assertivas com vistas à reforma do Conselho. Para a América do Sul, a falta de coerência brasileira em seu papel centralizador na segurança regional traz incertezas e instabilidade ao Complexo Regional de Segurança do subcontinente, se tornando, portanto, tema de sensível atenção para o país e para a comunidade internacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA SILVA, Antonio Ruy de. A Diplomacia de Defesa no Âmbito da América do Sul. In: **Defesa da Amazônia: VII ENABED**. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2014.

BOCCA, Pedro Paulo. A crise política e a política externa: saída pela direita? **Carta Capital.** (são Paulo), ago. 2015. Disponível em: < https://goo.gl/wgWcRg >. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa, 2005.** Disponível em <https://goo.gl/ClqxJY>. Acesso em 24 abr. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa, 2012**. Disponível em <https://goo.gl/OjXRgu>. Acesso em 24 abr. 2017.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: A new framework for analysis. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: The Structure of International Security. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-americano** (OPSA), n. 9, p. 1-11, ago. 2005.

CEPIK, Marco. Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil. In: **LIMA, Maria Soares de; HIRST, Monica. Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 63-118.

FUCCILLE, Alexandre. REZENDE. Lucas. Complexo Regional de Segurança na América Latina, uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**. vol.35 no.1. Rio de Janeiro Jan./June 2013.

IANDOLI, Rafael. "Brasil não entra no Conselho de Segurança da ONU até 2033. Isso é bom ou é ruim?". In: **NEXO JORNAL LTDA**. 20 março 2017. Disponível em: < https://goo.gl/kHqpKp > Acesso em: 21 abr. 2017.

MELLO, Patrícia Campos. **Brasil ficará de fora do Conselho de Segurança da ONU ao menos até 2033.** 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1867280-brasil-ficara-de-fora-do-conselho-de-seguranca-da-onu-ao-menos-ate-2033.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **A reforma de 1963-1965** (2017). Disponível em: < https://goo.gl/PlDluZ >. Acesso em: 22 abr. 2017.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. **Website oficial do Portal do Itamaraty**. 2017. Disponível em: < https://goo.gl/IJppwO > Acesso em: 21 abr. 2017.

NUNES, Raul Cavedon; RODRIGUEZ, Vitória Gonzalez. Boletim de Conjuntura: A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. **Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais**. Disponível em <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/03/POR-Nunes-Rodriguez.pdf>. Acesso em 26 abr. 2017.

NYE Jr., Joseph. The Future of Power. New York: **PublicAffairs,** 2011.

REZENDE, Lucas P. **Expectativas Estruturais para a América do Sul. In:** Defesa da Amazônia: VII ENABED**.** São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2014.

SANT, Mario. Brasil fica fora do Conselho de Segurança da ONU até 2033. **Jornal da Usp.** São Paulo, p. 1-1. mar. 2017. Disponível em: <http://jornal.usp.br/atualidades/brasil-fica-fora-do-conselho-de-seguranca-da-onu-ate-2033/>. Acesso em: 24 abr. 2017.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. Era uma vez um complexo regional de segurança: entorno estratégico brasileiro ou o vazio de poder sul-americano? In: **Defesa e Segurança no Atlântico Sul: VIII ENABED**. São Cristóvão: Editora UFS, 2016.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **United Nations**: Security Council (2017). Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/>. Acesso em: 22 abr. 2017.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations** (1945). Disponível em: < https://goo.gl/8Dgwcg >. Acesso em: 22 abr. 2017.

UNITED NATIONS. **Countries Elected Members of the Security Council.** 2017. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/members/elected.asp> Acesso em: 21 abr. 2017.

UNITED NATIONS. **How are the non-permanent members of the Security Council selected?** (2017). Disponível em: <http://ask.un.org/faq/14382>. Acesso em: 22 abr. 2017.

UZIEL, Eduardo. **O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança** (2013). In: Política Externa. Disponível em: < https://goo.gl/MNFGcw >. Acesso em: 22 abr. 2017.

ZIEMATH, Gustavo. **O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

ZUCCHINALI, Caio; TAVARES, Mariana Almeida; SCALCO, Monalisa. **Guia de Estudo**: A Questão do Saara Ocidental (2015). Disponível em: < https://goo.gl/UpiqhZ >. Acesso em: 09 nov. 2016.